AUSZÜGE AUS DOKTORDISSERTATIONEN DER
RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN
FAKULTÄT DER GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT
ZU GÖTTINGEN • JAHRGANG 1925

DIE RECHTSGESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DES VOLKSENTSCHEIDS

VON
GERICHTSASSESOR
WALTER NITSCHE
AUS RATHENOW

GUTACHTER: GEH. RAT PROF. DR. SCHOEN

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Durch die neue deutsche Reichsverfassung ist die Staatsgewalt dem Volke übertragen worden. Die Volkssouveränität findet ihren Hauptausdruck im Volksentscheid. Es ist deshalb von Interesse die Geschichte des Volksentscheids einer Betrachtung zu unterziehen. In der vorliegenden Arbeit ist die Entwicklung des Volksentscheids vom Altertum bis zur neuen deutschen Reichsverfassung dargestellt.

Kurz ist nur auf das Altertum — Griechenland, Rom und Karthago — eingegangen, da bei diesen zwar die Mitwirkung des Volkes gewährleistet war, in Wirklichkeit aber der entscheidende Einfluß bei den Magistraten lag. Anders bei den Germanen. Sie sind das Volk der personifizierten Volksfreiheit. Bei ihnen war ursprünglich jedem freien Volksgenossen weitestgehende Mitbestimmung in der Volksversammlung ermöglicht. Es ist hier außer auf die Zustände in Deutschland, wie sie hauptsächlich Tacitus schildert, näher eingegangen auf Norwegen, Schweden, Dänemark und die Angelsachsen. Die Verhältnisse lagen hier vielfach ähnlich. Im Verlaufe des Mittelalters ging dann mit dem Erstarken der Fürstenmacht überall in den germanischen Staaten die Volksfreiheit bis auf kleine unbedeutende Reste verloren.

Am ausführlichsten ist dann die Schweiz behandelt. Die Volksfreiheit ist hier, als sie sonst überall in Vergessenheit geraten war, zu neuen Leben erwacht. Im Jahre 1291 gründeten die drei Urkantone Schwyz, Uri und Unterwalden die Schweizer Eidgenossenschaft. Damit nahm die freiheitliche Entwicklung der Schweiz ihren Anfang. Bald traten weitere Kantone hinzu, bis die Schweiz 1815 ihren heutigen Umfang annahm. In der Schweiz beruhte letzten Endes jede Abstimmung, auch die der größeren Kantone, die Bünde gebildet hatten, auf der Entscheidung jedes einzelnen Landmannes. Diese Volksfreiheit geriet allerdings auch in Verfall, indem an vielen Orten die Räte die Macht an sich rissen, bis in der Zeit der französischen Revolution die nie vergessenen Volksrechte zu neuer Blüte kamen. Nach vorübergehender Einführung des kassatorischen Veto fand das Referendum Eingang und zwar teils als obligatorisches und teils als fakultatives Referendum. In der Zeit von 1848 bis 1870 erhielten alle Kantone das Referendum bis auf Freiburg. Im Jahre 1874 gelangte es als fakultatives Referendum in die Bundesverfassung (Art. 89) und 1891 wurde die Volks-Initiative als partielle Verfassungsänderung eingeführt. (Art. 121). Die Schweiz ist das Land, in dem die Volksfreiheit heute am weitesten ausgestaltet ist.

Das mittelalterliche Frankreich kannte keine Mitwirkung des Volkes an der Regierung. Erst nachdem in England von einigen Theoretikern die Menschenrechte proklamiert waren, fanden diese fortschrittlichen Ideen durch die Schriften von Montesquieu, Voltaire und Diderot Eingang, insbesondere aber durch Rousseau, den französische Anmaßung als den Vater der Verkündung der Menschenrechte zu bezeichnen pflegt. Die freiheitlichen Gedanken wurden

dann durch die französische Revolution ihrer Verwirklichung zugeführt. Die monarchische Verfassungsurkunde von 1789/91 weist noch dem Parlament die konstituierende Gewalt zu. Erst die jacobinische Verfassung von 1793 führte die Volksinitiative bei Revision der Verfassung und die Volksabstimmung über die Verfassung ein. Die heute geltende französische Verfassung kennt den Volksentscheid nicht.

In Nordamerika in den Townships der Neu-Englandstaaten fand sich die germanische Volksfreiheit ursprünglich nur in den Volksversammlungen der Gemeinden, während die Kolonien unter repräsentativer Verfassung lebten. Die Grundgedanken der modernen Volksrechte wurden zuerst angestrebt in den „Fundamental Orders of Connectitut" von 1638/39, anschließend an die kirchliche Verfassung der Puritaner, wie sie im Kongregationalismus ihren Ausdruck findet. Die eigentliche Volksbefragung wurde zuerst eingeführt durch die Verfassungsurkunde von Massachusetts von 1780, die dann erst im 19. Jahrhundert auch in den anderen Staaten zur Verwirklichung gelangte. Dagegen wurde die Unionsverfassung von 1787 selbst nicht vom Volke sondern von eigenst gewählten Verfassungskonventionen ratifiziert. Die Unionsverfassung kennt keine Mitwirkung des Volkes bei Verfassungsrevisionen, weder die Verfassungsinitiative noch das Referendum. Das einzige plebiscitäre Institut hat die Bundesverfassung in der Präsidentenwahl. Im Gegensatz zu der Bundesverfassung herrscht der Volkssouveränitätsgrundsatz in den meisten Einzelstaaten und in den Gemeinden, wo er in den verschiedensten Formen Geltung gefunden hat. Soweitgehend wie in der Schweiz ist aber die Mitwirkung des Volkes hier nicht durchgeführt.

Ein Referendum haben ferner eingeführt oder einzuführen versucht: Italien, England, Australien, Belgien und Norwegen.

In Deutschland hat die neue Reichsverfassung vom 11. VIII. 1919 das Referendum unter der Bezeichnung „Volksentscheid und Volksbegehren" eingeführt. Den Volksentscheid hat die Reichsverfassung in nicht weniger als 5 Fällen vorgesehen. Die Fälle sind enthalten in Artikel 73 Abs. 1, Artikel 73 Abs. 2, Artikel 73 Abs. 3, Artikel 74 Abs. 3 und Artikel 76 Abs. 2 der Reichsverfassung. Die Voraussetzung eines Volksentscheids im Sinne des Gesetzes-Referendums ist in jedem Fall, daß zunächst der Reichstag einen Beschluß über einen Gesetzesentwurf gefaßt hat. Es liegt also in dem Volksentscheid immer eine vom Volke vorgenommene Ueberprüfung eines Reichstagsbeschlusses. Die Reichsverfassung kennt also hier nur ein fakultatives Referendum Ein obligatorisches Referendum findet sich für die Wahl des Reichspräsidenten. Aehnliche Volksentscheidsbestimmungen sind vorgesehen in den Verfassungen der deutschen Länder, dagegen noch nicht in den Gemeinden.

Als besondere Fälle des Volksentscheids sind die Volksabstimmungen nach dem Versailler Vertrag anzusehen. Danach hatten die Bewohner in den von der Entente bestimmten Grenzlanden über ihre Staatszugehörigkeit zu entscheiden.